

25 SETTEMBRE 2015

Considerazioni sulle misure adottate dall'Unione europea in materia di combattenti terroristi stranieri

di Gianfranco Gabriele Nucera

Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani,
“Sapienza” Università di Roma



Considerazioni sulle misure adottate dall'Unione europea in materia di combattenti terroristi stranieri^{*}

di Gianfranco Gabriele Nucera

Dottore di ricerca in Ordine internazionale e diritti umani,
“Sapienza” Università di Roma

Sommario: 1. Introduzione; 2. La risposta delle istituzioni dell'Unione europea e le aree d'intervento; 3. Il progetto di direttiva sui codici di prenotazione; 4. La cooperazione con gli Stati terzi e il contrasto al finanziamento del terrorismo; 5. Le misure restrittive di carattere economico e finanziario; 6. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La responsabilità principale nel fronteggiare i problemi legati al terrorismo spetta agli Stati membri. Tuttavia, l'Unione europea (UE) può e deve svolgere un ruolo di sostegno e di coordinamento agli sforzi degli Stati membri, aiutandoli a rispondere a tale minaccia di natura transfrontaliera.

Nel quadro dell'Unione europea la problematica dei combattenti terroristi stranieri rappresenta un fenomeno al momento contenuto ma, al tempo stesso, in grado di creare insicurezza per la popolazione europea, difficile da arginare e prevenire. Gli attacchi terroristici degli ultimi anni, compiuti da cellule numericamente ridotte o addirittura da singoli, non presentano elementi di connessione e sono stati perpetrati da tali combattenti una volta rientrati in Europa, in seguito a viaggi nelle zone di conflitto.

Nel gennaio 2015 Europol stimava la presenza di combattenti stranieri nel territorio dell'Unione europea in circa 5000 unità¹. Si tratta di numeri approssimativi. Infatti, le stime divergono a seconda dell'istituto che ha condotto l'indagine e in tali dati possono rientrare fenomeni molto

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ EPRS, European Parliament Research Service, *Foreign fighters: Member States' responses and EU action in an international context*, PE 548.980, 2015, p. 2.

diversi tra loro². Una valutazione sulla situazione del combattente può essere fatta solo caso per caso e non in astratto o attraverso criteri predeterminati. Se è vero, infatti, che tali persone viaggiano verso contesti di guerra al fine di addestrarsi e commettere azioni terroristiche al loro ritorno, in molti casi, rientrano disillusi e abbandonano tali velleità.

Sono numerose le misure adottate negli anni dalle istituzioni dell'Unione per contrastare il terrorismo, tuttavia il presente lavoro si limita ad analizzare gli ultimi sviluppi delle azioni europee di contrasto al terrorismo e, in particolare, quelle relative ai *foreign terrorist fighters*.

2. La risposta delle istituzioni dell'Unione europea e le aree d'intervento

Dall'inizio del 2013, la questione dei combattenti stranieri è stata inserita regolarmente tra i punti all'ordine del giorno dei lavori della Commissione, del Parlamento, del Consiglio dell'UE e del Consiglio europeo. In quell'anno il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha approvato una serie di azioni su proposta del Coordinatore europeo antiterrorismo. Le 22 proposte vertono su quattro aspetti principali: la necessità di inquadrare giuridicamente il fenomeno dei combattenti stranieri europei che si recano in Siria e in Iraq; l'individuazione di misure volte a impedire la partenza di queste persone; la rilevazione dei loro spostamenti e una pronta repressione delle azioni terroristiche; la cooperazione con i paesi terzi³.

Il Consiglio europeo, nell'agosto 2014, ha chiesto l'attuazione accelerata delle misure nei settori prioritari citati e, in particolare, ha sollecitato il Consiglio e il Parlamento europeo ad adottare la direttiva sul codice di prenotazione (PNR), indicandola come misura essenziale per prevenire e perseguire efficacemente il fenomeno dei combattenti stranieri.

In seguito agli attentati terroristici di Parigi del gennaio 2015, i Ministri della giustizia e degli affari interni hanno adottato la Dichiarazione comune di Riga sulla lotta al terrorismo in cui viene più volte richiamato il fenomeno dei combattenti stranieri e l'importanza di contrastare tale problematiche sfruttando nel miglior modo possibile il quadro normativo esistente e considerando l'opportunità di adottare nuove misure⁴.

² Si vedano i tentativi di definizione in ambito dottrinale. T. HAEGGHAMER, *Foreign Fighters under International Law*, Academy Briefing no. 7, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva, 2014; A. ALI, *La risposta della Comunità internazionale al fenomeno dei foreign terrorist fighters*, in *La Comunità internazionale*, 2, 2015, pp. 181-201.

³ EU Counter-Terrorism Coordinator, *Report on the implementation of the EU Counter-Terrorism Strategy*, 2014, p. 6.

⁴ "We consider the importance of judicial aspects in fight against the terrorism, in particular foreign terrorist fighters' phenomenon. In this regard, major progress has been made in recent years in improving information exchange and cooperation between judicial authorities. It is now of fundamental importance to harness the full potential of existing instruments and to consider further developments when

L'Agenda europea per la sicurezza, presentata dalla Commissione il 28 aprile 2015, indica alcune tra le misure principali: l'aggiornamento della decisione quadro sulla lotta al terrorismo; la lotta alla radicalizzazione; la cooperazione tra le autorità competenti in Europa (in particolare, le unità nazionali di informazione finanziaria, che saranno collegate a Europol e coopereranno nella tracciatura dei flussi di denaro) per contrastare il finanziamento del terrorismo e migliorare la confisca dei beni derivati da attività criminali; il rafforzamento del quadro giuridico sulle armi da fuoco per contrastarne il traffico illegale; il perfezionamento degli strumenti di lotta alla criminalità informatica; il miglioramento della capacità di Europol anche attraverso la creazione di un centro anti-terrorismo europeo in aiuto all'agenzia al fine di migliorare la cooperazione tra le autorità di polizia e giudiziarie degli Stati membri. Tale Agenda è stata adottata dal Consiglio europeo del 25 e 26 giugno 2015⁵.

Tra gli aspetti citati, alcuni meritano particolare attenzione in relazione al tema affrontato nel presente contributo. In primo luogo, la prevenzione della radicalizzazione acquista un ruolo fondamentale per l'azione di contenimento del fenomeno. Il *Radicalisation Awareness Network* (RAN) della Commissione europea svolge un ruolo importante in tal senso. Il 15 gennaio 2014 il *Network* ha pubblicato la *RAN Collection of approaches, lessons learned and practices*, per assistere gli Stati nell'adozione di politiche preventive⁶.

Particolare attenzione meritano anche le iniziative volte all'istituzione di sistemi di segnalazioni e contrasto alla propaganda terroristica attraverso i *social media*. Nello specifico, la Commissione promuove l'adozione di politiche nazionali di contrasto e Europol ha istituito, il 1° luglio 2015, l'unità UE addetta alle segnalazioni su Internet, la *EU Internet Referral Unit* (IRU). Inizialmente composta di 15 esperti, entrerà pienamente in funzione nel luglio 2016, ha il compito di identificare prontamente i contenuti *online* con finalità terroristiche e fornire assistenza agli Stati attraverso analisi strategiche e operative.

addressing the matter, including enhancing the share of best practices and information and the use of Eurojust, in particular in conformity with the Council decision 2005/671/JHA. Preventing and countering propaganda and radicalization in prisons is also a relevant component of efforts in this field. It is important to consider further legislative developments with regard to the common understanding of criminal activities related to terrorism in light of the United Nations Security Council resolution 2178 (2014) and possible further development of criminal records information system (ECRIS)". *Riga Joint Statement*, 29 gennaio 2015.

⁵ Si veda: COM(2015) 185 final, *Communication from the Commission to the Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 2015; Commissione europea, *Agenda europea sulla sicurezza: domande e risposte*, 2015, MEMO 15-4867.

⁶ Radicalisation Awareness Network, *Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism: Strengthening the EU's Response*, RAN *Collection of Approaches, lessons learned and practices*, First edition, 2014.

Ancora, la proposta di adozione di una direttiva sulla gestione dei codici di prenotazione e le misure adottate in materia di antiriciclaggio e di trasferimento di denaro possono aiutare concretamente a prevenire il viaggio dei combattenti terroristi stranieri verso le zone di guerra, evitando il reclutamento e l'addestramento all'estero.

3. Il progetto di direttiva sui codici di prenotazione

La proposta della Commissione di adozione di una direttiva in materia di gestione dei codici di prenotazione risale al 2011. Già nel Programma di Stoccolma si faceva riferimento ad un uso più sistematico dei codici di prenotazione (*Passenger Name Record*, PNR) per finalità di contrasto verso attività illegali a carattere transnazionale e invitava la Commissione a presentare una proposta in tal senso⁷.

Tuttavia, nell'aprile del 2013 la proposta di direttiva è stata bocciata da Comitato delle libertà civili, giustizia e affari interni (LIBE) del Parlamento europeo, che ha evidenziato alcuni profili di incompatibilità della proposta con le disposizioni dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali⁸.

In seguito agli attentati terroristici di Parigi la proposta è stata rilanciata dal Consiglio europeo e dal Consiglio "Giustizia e affari interni". Il Parlamento si è impegnato ad adottare una posizione entro la fine del 2015.

I dati PNR sono informazioni non verificate fornite dai passeggeri, che vengono raccolti e conservati nei sistemi di prenotazione e di controllo delle partenze dei vettori aerei a fini commerciali. Contengono vari tipi di informazioni: la data del viaggio, l'itinerario, i dati sull'emissione del biglietto, i recapiti, l'agente di viaggio presso il quale è stato prenotato il volo, le modalità di pagamento, il numero di posto assegnato e le informazioni relative al bagaglio.

I dati PNR possono essere usati in vari modi: "reattivamente", nel quadro di indagini ed azioni penali; "in tempo reale", prima dell'arrivo o della partenza dei passeggeri per prevenire reati, svolgere indagini o arrestare persone prima o dopo che sia commesso un reato o in flagranza di reato; "proattivamente", per analizzare e definire i criteri di valutazione che possono essere usati per la valutazione prima dell'arrivo e prima della partenza dei passeggeri.

⁷ Programma di Stoccolma, *Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini*, 2010/C 115/01.

⁸ Press Release, *European Parliament, Civil Liberties Committee Rejects EU Passenger Name Record Proposal*, 24 aprile 2013, disponibile online al sito: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20130422IPR07523/html/Civil-Liberties-Committee-rejects-EU-Passenger-Name-Record-proposal>;

I dati PNR sono diversi e non vanno confusi con i dati API (*Advance Passenger Information*)⁹, o con i dati presenti nei sistemi SIS e SIS II (*Schengen Information System*)¹⁰ o il VIS (*Visa Information System*)¹¹, che sono principalmente strumenti di verifica dell'identità e di gestione delle frontiere, e servono solo quando l'identità del sospetto è nota. Questi strumenti non si prestano quindi né per la valutazione dei passeggeri, né per individuare criminali o terroristi "non noti" alle autorità.

Attualmente però l'uso dei dati PNR non è disciplinato a livello europeo. Ad oggi solo pochi Stati membri hanno messo a punto un sistema PNR e la maggior parte di essi usa tali dati per la prevenzione, l'accertamento, l'indagine e l'azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi in modo non sistematico o in base a poteri generali conferiti alla polizia o ad altre autorità. All'interno dell'Unione, il Regno Unito ha già introdotto un sistema di gestione PNR (utilizzato anche per contrastare l'immigrazione) e 14 Stati hanno presentato progetti per ottenere finanziamenti europei per l'istituzione di sistemi di gestione di tali dati. Alcune normative sono già in vigore, come in Belgio, Paesi Bassi e Svezia¹². In Francia e in Spagna il sistema entrerà in funzione nel gennaio 2016¹³.

Le misure nazionali differiscono per finalità del sistema, periodo di conservazione dei dati, struttura del sistema, ambito geografico e modalità di trasferimento del dato. È probabile che una

⁹ Le informazioni avanzate sul passeggero, API, sono definite dalla Direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 concernente l'obbligo dei vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate. Tali informazioni riguardano il numero e tipo di documento di viaggio utilizzato, cittadinanza, nome completo e data di nascita del passeggero, valico di frontiera di ingresso nell'UE, ora di partenza e di arrivo del mezzo di trasporto e numero complessivo di passeggeri trasportati. In virtù di tale direttiva, i vettori aerei devono comunicare le informazioni relative ai passeggeri diretti verso un valico di frontiera dell'Unione europea. La direttiva è stata adottata a seguito di una richiesta del Consiglio europeo del 25 e del 26 marzo 2004, riunitosi dopo gli attentati di Madrid.

¹⁰ Il Sistema d'informazione Schengen di seconda generazione, che sostituisce il SIS, è disciplinato dal Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II). Il SIS II contiene esclusivamente le categorie di dati forniti da ciascuno Stato membro che sono necessarie per le segnalazioni ai fini del rifiuto d'ingresso o di soggiorno: cognomi e nomi, cognomi alla nascita, "alias", segni fisici particolari, luogo e data di nascita, sesso, fotografie, impronte digitali, cittadinanza o cittadinanze, eventuale indicazione che la persona in questione è armata, violenta o evasa, ragione della segnalazione, autorità che effettua la segnalazione, riferimento alla decisione che ha dato origine alla segnalazione e connessioni con altre segnalazioni introdotte nel Sistema.

¹¹ Il Sistema d'informazione visti, è disciplinato dalla Decisione del Consiglio 2004/512/CE del 8 giugno 2004, istitutiva del Sistema d'informazione visti (VIS). Il Sistema ha una struttura centralizzata. Si compone di un Sistema centrale d'informazione visti (CS-VIS) e di un'unità in ciascuno Stato membro, le *National Interfaces* (NI-VIS), che servono da collegamento con le autorità nazionali centrali competenti dei rispettivi Stati membri.

¹² E. BAKKER, C. PAULUSSEN, E. ENTENMANN, *Dealing with European Foreign Fighters in Syria: Governance Challenges & Legal Implications*, ICCT Research Paper, 2013, p. 13.

¹³ L. VIDINO, L. PIGONI, S. SNETKOV, *Foreign Fighters: An overview of Responses in Eleven Countries*, CSS, 2014, p. 8.

volta che questi Stati membri avranno adottato un quadro normativo completo sull'uso dei dati PNR, le norme sulla protezione dei dati e sulle misure di sicurezza dei trasferimenti dei dati saranno ancora di più eterogenee. La direttiva, dunque, risponde ad una crescente esigenza di armonizzazione.

Inoltre, i dati forniti da tali Stati evidenziano come l'uso dei dati PNR ha contribuito a migliorare le azioni contro il traffico di stupefacenti, in misura prevalente, ma anche contro la tratta di esseri umani e il terrorismo, e permette di comprendere meglio la composizione e il modo di agire dei terroristi e di altri gruppi criminali transnazionali¹⁴.

La proposta prevede l'obbligo di trasferimento dei dati PNR riguardanti passeggeri di voli internazionali (da uno Stato UE a uno Stato terzo e viceversa) dalle compagnie aeree ad una *Passenger Information Unit* (PIU), appositamente istituita, responsabile della conservazione e del trattamento.

Il dato deve essere conservato per 5 anni e reso anonimo dopo 30 giorni. L'accesso alle informazioni, rese anonime, sarà disponibile solo su specifica autorizzazione. È proibito l'uso e la raccolta di dati sensibili o che possano, anche indirettamente, rivelare la razza o l'origine etnica di una persona, la religione, le opinioni politiche, lo stato civile, la salute o l'orientamento sessuale. La direttiva prevede che qualsiasi decisione produttiva di conseguenze giuridiche avverse su una persona non può essere adottata solo sulla base dei dati del codice di prenotazione. Non può essere dunque l'unico elemento per la contestazione del reato e l'emissione di una misura cautelare.

Un'altra Unità nazionale, o un'altra autorità competente, può richiedere il trasferimento del dato. Il dato, solo dopo una valutazione caso per caso conforme alla Decisione quadro 2008/977/GAI sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, può essere trasferito ad uno Stato terzo.

Riguardo al campo di applicazione, la direttiva concerne la prevenzione e repressione dei reati di terrorismo e reati gravi "transnazionali"¹⁵. Quest'ultima specificazione è stata aggiunta nel *Report*

¹⁴ *Ibidem*, p. 9.

¹⁵ La proposta di direttiva definisce "reati gravi di natura transnazionale" i reati ai sensi del diritto nazionale di cui all'articolo 2, paragrafo 2, della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, se punibili con una pena detentiva o una misura di sicurezza privativa della libertà personale non inferiore a tre anni conformemente al diritto nazionale di uno Stato membro, e se: i) sono commessi in più di uno Stato; ii) sono commessi in uno Stato ma preparati, pianificati, diretti o controllati in misura sostanziale in un altro Stato; iii) sono commessi in uno Stato ma vi è implicato un gruppo criminale organizzato impegnato in attività criminali in più di uno Stato; iv) sono commessi in uno Stato ma hanno effetti sostanziali in un altro Stato.

presentato dalla Commissione al Comitato LIBE. Tale Rapporto chiede anche di valutare la possibilità di inserire nel campo di applicazione della direttiva i voli intra-europei. In precedenza tale possibilità era prevista in seguito ad un riesame della direttiva a quattro anni di distanza dall'adozione e almeno due dall'effettiva entrata in vigore.

Al fine di limitare il trattamento dei dati, la richiesta di trasferimento del dato deve essere effettuata sulla base di specifiche condizioni: un atto formale di un'autorità giudiziaria, riguardante una specifica persona, sospettata di uno specifico reato. In senso opposto, l'utilizzo proattivo dei dati di tutti i passeggeri può creare problemi di compatibilità, in particolare situazioni di *profiling* in base a dati sensibili e, in generale, la durata della conservazione del dato potrebbe essere eccessiva rispetto alla finalità perseguita¹⁶.

In termini di diritti umani vi potrebbero essere problemi di compatibilità in relazione al diritto alla vita privata e familiare (art. 7 Carta dei diritti fondamentali); al diritto alla tutela dei dati personali (art. 8), soprattutto riguardo al periodo di conservazione del dato e alla natura incompleta della sua spersonalizzazione; il divieto di discriminazione e la libertà di circolazione¹⁷.

L'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali, prevede che ogni limitazione dei diritti e delle libertà riconosciute rispetti i principi di proporzionalità e ragionevolezza¹⁸. A tal proposito, si deve ricordare che il principio di proporzionalità esige, secondo una costante giurisprudenza della Corte, che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare gli obiettivi legittimi

¹⁶ Il principio di non discriminazione riveste un ruolo fondamentale negli ordinamenti giuridici contemporanei, fondati sul rispetto dei diritti individuali, sul pluralismo e sull'eguaglianza. Numerosi trattati internazionali, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sanciscono questo principio e la sua violazione, da parte delle autorità pubbliche, può, da un lato, incidere significativamente in modo diretto sulla vita dei singoli e, dall'altro, può provocare tensioni tra le comunità discriminate, creando notevoli problemi di ordine pubblico. C. PELAIA, *Discriminazione e controlli di polizia: il caso Williams Lecraft c. Spagna*, in L. FRANCESCHETTI, G. G. NUCERA (a cura di), *Immigrazione. Inclusione, cittadinanza, legalità*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, p. 227.

¹⁷ E. BROUWER, *Ignoring Dissent and Legality: The EU's proposal to share the personal information of all passengers*, CESP, 2011, p. 2; T. MATHIESEN, *Towards a Surveillance Society: The Rise of Surveillance Systems in Europe*, Waterside Press, 2013, pp. 147-155; S. PEYROU, *Le chartier législatif européen en matière de protection de données: l'apparente priorité accordée à la directive PNR est-elle opportune?*, in *Revue des affaires européennes*, vol. 19, 2, 2012, pp. 403-416; D. BIGO, E. BROUWER, S. CARRERA, E. GUILD, E. P. GUITTER, J. JEANDESBOZ, F. RAGAZZI, A. SCHERRER, *The EU Counter-Terrorism Policy Responses to the Attacks in Paris: Towards an EU Security and Liberty Agenda*, 2015. Secondo gli autori, il controllo sistematico e su larga scala dei cittadini viaggiatori è incompatibile con la libertà di circolazione e la cittadinanza europea.

¹⁸ Sulla Carta dei diritti fondamentali, si rinvia a C. CURTI GIALDINO, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Studio introduttivo*, in C. CURTI GIALDINO, *Codice dell'Unione europea operativo*, Roma, 2012, pp. 2379-2429.

perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi stessi¹⁹.

Per quanto riguarda il controllo giurisdizionale del rispetto delle suddette condizioni, allorché sussiste il rischio di ingerenze in diritti fondamentali, la portata del potere discrezionale del legislatore dell'Unione può risultare limitata in funzione di un certo numero di elementi, tra i quali figurano, in particolare, il settore interessato, la natura del diritto di cui trattasi garantito dalla Carta, la natura e la gravità dell'ingerenza, nonché la finalità di quest'ultima²⁰. La Corte lo ha ribadito anche nella sentenza dell'8 aprile 2014 nel caso *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e al. e Kärntner Landesregierung e al.*, in cui ha invalidato la *Data Retention Directive* (DRD, Direttiva 2006/24/EC)²¹.

In merito a quest'ultima sentenza, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione di valutare l'impatto di questa sentenza sulla futura adozione della direttiva. La Commissione ha risposto che: «there are differences between the system laid down by the Data Retention Directive and the proposed EU system for the processing of PNR, such as the category of persons whose data are processed, the frequency of the data collection and the nature of the collected data. The collection of PNR from a person that takes an international flight - and is therefore already registered for border control purposes - reveals, in principle, less about that person's privacy than having his or her phone calls or internet connections registered. PNR also only concerns a more narrow set of persons, and is therefore less indiscriminate than data retention».

A differenza della Direttiva 2006/24/EC invalidata dalla Corte di giustizia dell'Unione, il trattamento dei dati disciplinato dalla proposta di direttiva PNR non interferisce con altri obblighi e la proposta di Direttiva contiene delle salvaguardie sostanziali e procedurali in relazione all'accesso e l'uso dei dati raccolti. In particolare, la responsabilità della gestione dei dati sarà della PIU, che potrà trasferire il dato solo dopo una valutazione caso per caso²².

¹⁹ Vedi, in tal senso, sentenze *Afton Chemical*, C-343/09, EU:C:2010:419, punto 45; *Volker und Markus Schecke e Eifert*, EU:C:2010:662, punto 74; *Nelson e a.*, C-581/10 e C-629/10, EU:C:2012:657, punto 71; *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 50, nonché *Schaible*, C-101/12, EU:C:2013:661, punto 29.

²⁰ Vedi, per analogia, per quanto riguarda l'articolo 8 della CEDU, sentenza Corte EDU, *S. e Marper c. Regno Unito* [GC], nn. 30562/04 e 30566/04, § 102.

²¹ *Digital Rights Ireland Ltd contro Minister for Communications, Marine and Natural Resources e al. e Kärntner Landesregierung e al.*, cause riunite C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238.

²² «In line with point 61 of the judgment, the proposed EU PNR Directive contains substantive and procedural safeguards relating to the access and subsequent use of the data retained. PNR data will be collected, stored and analysed only by a specifically created entity, the Passenger Information Unit, and the results of the PNR processing will be transferred to law enforcement authorities only under strict conditions». Lettera di Timmermans e Avramopoulos, rispettivamente Commissario europeo per il

4. La cooperazione con gli Stati terzi e il contrasto al finanziamento del terrorismo

Per quanto riguarda la cooperazione con gli Stati terzi, si segnala che l'Unione europea ha concluso con gli Stati Uniti un accordo sull'accesso ai trasferimenti di dati finanziari nell'ambito dell'*US Programme Terrorist Finance Tracking* (Accordo TFTP), che è in vigore dal mese di agosto 2010²³. Il *Terrorist Finance Tracking System* permette l'identificazione e la tracciabilità dei terroristi e le loro reti di sostegno, attraverso ricerche mirate eseguite sui codici d'identificazione bancaria.

L'accordo TFTP prevede alcune tutele per i diritti fondamentali. Europol ha il compito di verificare che le richieste di dati siano conformi alle condizioni previste dall'accordo. Le richieste devono essere il più dettagliate possibili e devono ridurre al minimo indispensabile la quantità di dati richiesta. Ogni ricerca deve essere giustificata sulla base di informazioni o prove sufficienti a ritenere che l'individuo abbia un legame con il terrorismo o il suo finanziamento.

L'accordo si basa sul principio di reciprocità²⁴ e due disposizioni dell'Accordo, gli articoli 9 e 10, prevedono la possibilità per Europol ed Eurojust, così come per gli Stati, per ricevere informazioni dal Dipartimento del Tesoro americano²⁵. Dall'entrata in vigore dell'Accordo nel 2010, più di 7500 richieste sono state effettuate da parte dell'UE.

Dall'inizio del conflitto in Siria vi sono state anche richieste legate al fenomeno dei combattenti stranieri. Nel 2014, 35 richieste si riferivano a tali combattenti. Il TFTP è stato anche utilizzato,

miglioramento della legislazione, e Commissario europeo per gli affari interni, 11 marzo 2015, disponibile al sito <http://statewatch.org/news/2015/mar/eu-com-eu-pnr-letter.pdf>.

²³ Sulla cooperazione tra Unione europea e Stati Uniti si veda: K. ARCHICK, *US-EU Cooperation Against Terrorism*, CRS Report, 2014.

²⁴ Sul principio di reciprocità si veda: S. MARCHISIO, *Corso di diritto internazionale*², Torino, 2014, p. 70.

²⁵ L'art. 9 prevede che: «1. The U.S. Treasury Department shall ensure the availability, as soon as practicable and in the most expedient manner, to law enforcement, public security, or counter terrorism authorities of concerned Member States, and, as appropriate, to Europol and Eurojust, within the remit of their respective mandates, of information obtained through the TFTP that may contribute to the investigation, prevention, detection, or prosecution by the European Union of terrorism or its financing. Any follow-on information that may contribute to the investigation, prevention, detection, or prosecution by the United States of terrorism or its financing shall be conveyed back to the United States on a reciprocal basis and in a reciprocal manner. 2. In order to facilitate the efficient exchange of information, Europol may designate a liaison officer to the U.S. Treasury Department. The modalities of the liaison officer's status and tasks shall be decided jointly by the Parties». Secondo l'art. 10 dell'Accordo: «Where a law enforcement, public security, or counter terrorism authority of a Member State, or Europol or Eurojust, determines that there is reason to believe that a person or entity has a nexus to terrorism or its financing as defined in Articles 1 to 4 of Council Framework Decision 2002/475/JHA, as amended by Council Framework Decision 2008/919/JHA and Directive 2005/60/EC, such authority may request a search for relevant information obtained through the TFTP. The U.S. Treasury Department shall promptly conduct a search in accordance with Article 5 and provide relevant information in response to such requests».

attraverso Europol, a sostegno delle indagini delle autorità francesi relativi agli attacchi terroristici di Parigi.

L'Unione europea ha inoltre adottato nuove norme per prevenire il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo: il Regolamento (UE) 2015/847 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, riguardante i dati informativi che accompagnano i trasferimenti di fondi e che abroga il Regolamento (CE) n. 1781/2006; e la Direttiva 2015/849 del 20 maggio 2015, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a fini di riciclaggio o finanziamento del terrorismo, che rispettivamente modifica il Regolamento n. 648/2012 e abroga le direttive 2005/60/CE e 2006/70/CE. In tali atti il "finanziamento del terrorismo" comprende la fornitura o la raccolta di fondi, in qualunque modo realizzata, direttamente o indirettamente, con l'intenzione di utilizzarli, o sapendo che sono destinati ad essere utilizzati, in tutto o in parte, per compiere uno dei reati di cui agli articoli da 1 a 4 della Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo e la Decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, che modifica la Decisione quadro 2002/475/GAI²⁶.

L'art. 4 del Regolamento prevede che il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante assicura che i trasferimenti di fondi siano accompagnati dai dati relativi al nome e numero di conto dell'ordinante, l'indirizzo, il numero del suo documento personale ufficiale, il suo numero di identificazione come cliente o la data e il luogo di nascita. In relazione al beneficiario, il trasferimento di fondi è accompagnato dai dati relativi al nome del beneficiario e al numero di conto di pagamento dell'ordinante. Prima di trasferire i fondi, il prestatore di servizi di pagamento dell'ordinante verifica l'accuratezza dei dati informativi, basandosi su documenti, dati o informazioni ottenuti da una fonte affidabile e indipendente.

Gli Stati, ai sensi della direttiva, adotteranno un approccio basato sul rischio. La Commissione effettuerà una valutazione dei rischi di riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che gravano sul mercato interno e relativi alle attività transfrontaliere. A tal fine, la Commissione, entro il 26 giugno 2017, dovrà elaborare una relazione che identifica, analizza e valuta tali rischi a livello dell'Unione. Successivamente, la Commissione aggiornerà la sua relazione ogni due anni o, se del caso, più frequentemente. La relazione dovrà considerare almeno i seguenti elementi: a) i settori

²⁶ Gli articoli da 1 a 4 riguardano: reati terroristici e diritti e principi giuridici fondamentali; reati riconducibili a un'organizzazione terroristica; reati connessi alle attività terroristiche; istigazione, concorso, tentativo.

del mercato interno maggiormente esposti al rischio; b) i rischi associati a ciascun settore interessato; c) i mezzi più diffusi cui ricorrono i criminali per riciclare proventi illeciti.

Inoltre, la Commissione formulerà raccomandazioni agli Stati membri riguardo alle misure idonee ad affrontare i rischi individuati. Qualora gli Stati membri decidano di non applicare alcuna delle raccomandazioni nei rispettivi sistemi nazionali di *Anti-Money Laundering/Combating the Financing of Terrorism* (AML/CFT), lo dovranno notificare alla Commissione fornendone motivazione.

Gli Stati membri dovranno provvedere affinché i soggetti obbligati adottino opportune misure volte a individuare e valutare i rischi di riciclaggio e di finanziamento del terrorismo, tenendo conto dei fattori di rischio, compresi quelli relativi ai loro clienti, paesi o aree geografiche, prodotti, servizi, operazioni o canali di distribuzione²⁷. Tali misure dovranno essere proporzionate alla natura e alle dimensioni dei soggetti obbligati.

Allo scopo di proteggere il corretto funzionamento del mercato interno, sono individuate le giurisdizioni dei paesi terzi con carenze strategiche nei rispettivi regimi nazionali di AML/CFT che pongono minacce significative al sistema finanziario dell'Unione ("paesi terzi ad alto rischio"). Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 64 riguardo all'individuazione dei paesi terzi ad alto rischio, tenendo conto delle carenze strategiche, in particolare per quanto riguarda: a) il quadro legale ed istituzionale AML/CFT del paese terzo, segnatamente: i) la perseguibilità penale del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo; ii) le misure relative all'adeguata verifica della clientela; iii) gli obblighi per la conservazione dei documenti; e iv) gli obblighi per la segnalazione delle operazioni sospette; b) i poteri e le procedure di cui dispongono le autorità competenti del paese terzo ai fini della lotta al riciclaggio e al finanziamento del terrorismo; c) l'efficacia del sistema AML/CFT per contrastare i rischi di riciclaggio o di finanziamento del terrorismo del paese terzo.

²⁷ La direttiva richiama tra i soggetti obbligati: enti creditizi; istituti finanziari; le seguenti persone, fisiche o giuridiche, quando agiscono nell'esercizio della loro attività professionale: a) revisori dei conti, contabili esterni e consulenti tributari; b) notai e altri liberi professionisti legali, quando partecipano, in nome e per conto del loro cliente, ad una qualsiasi operazione finanziaria o transazione immobiliare o assistendo il loro cliente nella predisposizione o nella realizzazione di operazioni riguardanti: i) l'acquisto e la vendita di beni immobili o di imprese; ii) la gestione di denaro, strumenti finanziari o altri beni; iii) l'apertura o la gestione di conti bancari, libretti di risparmio o conti titoli; iv) l'organizzazione degli apporti necessari alla costituzione, alla gestione o all'amministrazione di società; v) la costituzione, la gestione o l'amministrazione di trust, società, fondazioni o strutture simili; c) prestatori di servizi relativi a trust o società e diversi da quelli indicati alla lettera a) o b); d) agenti immobiliari; e) altri soggetti che negoziano beni, quando il pagamento è effettuato o ricevuto in contanti per un importo pari o superiore a 10.000 EUR, indipendentemente dal fatto che la transazione si effettua con un'operazione unica con diverse operazioni che appaiono collegate; f) prestatori di servizi di gioco d'azzardo.

5. Le misure restrittive di carattere economico e finanziario

Da ultimo, l'Unione adotta misure restrittive ai sensi dell'art. 75 e 215 del TFUE²⁸. Con sentenza del 19 luglio 2012, nella causa C-130/10 (*Parlamento c. Consiglio*), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di chiarire l'ambito d'applicazione degli articoli 75 e 215, par. 2, del TFUE, disposizioni che, pur differenti quanto a formulazione e collocazione nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione, prevedono espressamente la possibilità di sanzionare persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità prive di un legame con uno Stato terzo. La prima, inserita nell'ambito del Titolo V della Parte terza del TFUE relativo allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, prevede l'adozione di misure sanzionatorie di carattere economico e finanziario nei confronti di individui ed entità non statali allorché sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'art. 67 del TFUE per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse²⁹. La seconda si colloca nel differente contesto della Parte quinta, relativa all'Azione esterna dell'Unione, e prevede la possibilità di utilizzare il meccanismo sanzionatorio stabilito per colpire uno Stato terzo ai sensi dell'art. 215, par. 1, del TFUE anche

²⁸ L'art. 75 del TFUE dispone che: «Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

Secondo l'art. 215 del TFUE: «1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo. 2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. 3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche».

²⁹ L'art. 67 del TFUE fissa gli obiettivi per la realizzazione di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia: «1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi. 3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. 4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile».

per l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. In questo caso, per la concreta adozione dei provvedimenti restrittivi sarà dunque necessaria una previa decisione assunta nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC).

La Corte ha innanzitutto escluso che l'assenza di un qualche riferimento alla lotta contro il terrorismo nella formulazione dell'art. 215, par. 2, abbia l'effetto di privare questa disposizione della possibilità di fungere da base giuridica per l'adozione di misure volte a colpire persone o enti collegati al terrorismo. Secondo la Corte, infatti, «l'articolo 215 TFUE non contiene alcuna indicazione secondo la quale le misure intese alla lotta contro [il terrorismo], adottate nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali, non potrebbero costituire le misure restrittive previste dal paragrafo 2 di detto articolo»³⁰. Se dunque l'articolo 215, par. 2, è, al pari dell'art. 75, una base giuridica idonea per l'adozione di misure individuali volte a contrastare il terrorismo, cruciale, nel ragionamento della Corte, è l'individuazione dei criteri che consentano di ascrivere una misura sanzionatoria all'una o all'altra disposizione. Sotto questo profilo, la Corte ha precisato che «[S]e è pur vero che la lotta contro il terrorismo e il suo finanziamento è suscettibile di rientrare tra gli obiettivi perseguiti dallo spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia, quali risultano, segnatamente, dall'articolo 3, paragrafo 2, TUE, l'obiettivo della lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento per salvaguardare la pace e la sicurezza a livello internazionale corrisponde tuttavia agli obiettivi delle disposizioni dei Trattati relative all'azione esterna dell'Unione»³¹.

La Corte individua dunque nello scopo perseguito il criterio principale per assegnare una misura restrittiva ad un ambito di competenza piuttosto che ad un altro. In applicazione di questo criterio la Corte ha tratto la seguente conclusione: «[D]ato che il terrorismo costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, le azioni attuate dall'Unione nel contesto della PESC nonché le misure adottate ai fini dell'applicazione di tale politica nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, e in particolare le misure restrittive ai sensi dell'articolo 215, paragrafo 2, TFUE, possono avere ad oggetto la lotta al terrorismo»³². Questa conclusione è condivisibile, essendo ragionevole ritenere che azioni volte a contrastare il terrorismo internazionale o fenomeni di criminalità organizzata debbano fondarsi sull'art. 215, par. 2, piuttosto che sull'art.

³⁰ *Parlamento c. Consiglio*, C-130/10, EU:C:2012:472, par. 60.

³¹ *Ibidem*, par. 61.

³² *Ibidem*, par. 63.

75, allorché abbiano lo scopo primario di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale, cioè obiettivi di politica estera e sicurezza comune³³.

Il ricorso all'art. 215 sembrerebbe dunque necessario quando una decisione PESC, in recepimento di risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, preveda l'adozione di misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali. Parallelamente, l'art. 75 rilevarebbe nel caso in cui le misure sanzionatorie fossero indirizzate a individui ed entità non statali indicati in liste autonome dell'Unione e non nelle c.d. *black list* adottate dal Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. In tal caso, l'articolo citato sarebbe il fondamento giuridico adeguato, in quanto l'obiettivo principale delle misure di contrasto a fenomeni di terrorismo internazionale o criminalità organizzata potrebbe essere rintracciato nel rafforzamento della sicurezza interna dell'Unione, e quindi collegato all'affermazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Nel caso dei combattenti terroristi stranieri e delle attività connesse, compreso il finanziamento delle attività di tali terroristi, in presenza di individui e gruppi non presenti nelle liste di terroristi recepite dalle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, le eventuali misure restrittive ricadrebbero nell'ambito dell'art. 75 del TFUE, relativo allo Spazio di sicurezza e giustizia. Tale articolo prevede l'applicazione della procedura legislativa ordinaria, che implica il voto a maggioranza qualificata nell'ambito del Consiglio e la piena partecipazione del Parlamento al procedimento. Differentemente l'articolo 215, par. 2, del TFUE, non solo prevede la mera informazione del Parlamento, ma la sua applicazione richiede la previa adozione di una decisione PESC, la quale è adottata con voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione.

L'art. 215 TFUE, dunque, configura una competenza dell'Unione ad adottare restrizioni nei confronti di Stati, attori non statali e individui per fini di politica estera mentre l'art. 75 TFUE permette di imporre restrizioni ai movimenti di capitali al fine di contrastare il fenomeno del terrorismo³⁴.

Al momento la prassi consta solo di sanzioni basate sull'art. 215, quali le misure adottate con lo scopo di congelare i fondi e le risorse economiche di determinate persone, gruppi ed entità, tra cui la posizione comune 2001/931/PESC, attuata con il regolamento n. 2580/2001(CE), la posizione comune 2002/402/PESC, eseguita con il regolamento n. 881/2002(CE), e la la

³³ Cfr. M. E. BARTOLONI, *Tutela dei diritti fondamentali e basi giuridiche di sanzioni UE nei confronti di persone, o enti non statali, collegati con attività terroristiche*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 7, 1, 2013, pp. 222-226.

³⁴ Cfr. S. POLI, *La base giuridica delle misure dell'UE di congelamento dei capitali nei confronti di persone fisiche o giuridiche o entità non statali che appoggiano il terrorismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, pp. 89-102.

posizione comune 2010/231/PESC, attuata con il regolamento n. 356/2010(UE)³⁵, e l'ultima Decisione (PESC) 2015/521 del Consiglio del 26 marzo 2015, che aggiorna e modifica l'elenco delle persone, dei gruppi e delle entità a cui si applicano gli articoli 2, 3 e 4 della posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, e che abroga la decisione 2014/483/PESC. Tuttavia, nel momento in cui l'eventuale congelamento dei beni dovesse interessare un cittadino europeo, all'estero o che rientra in uno Stato membro con la finalità di compiere atti terroristici, o di finanziare la preparazione e l'esecuzione di atti terroristici, questo dovrà essere certamente adottato ai sensi dell'art. 75, dato che lo scopo perseguito rientra tra quelli previsti dall'art. 67 del TFUE, vale a dire quello di garantire un livello elevato di sicurezza all'interno del territorio dell'Unione europea.

6. Considerazioni conclusive

L'acuirsi degli attacchi terroristici in Europa ha posto il fenomeno dei *foreign fighters* all'ordine del giorno nei lavori dell'Unione europea che ha intrapreso un'azione di vasta portata finalizzata a prevenire, monitorare e contrastare tale fenomeno.

La prevenzione a livello interno rappresenta un aspetto fondamentale nelle politiche europee e la RAN e la IRU sono importanti strumenti per prevenire la radicalizzazione e gli estremismi e monitorare la portata del fenomeno terroristico.

Il limite di queste azioni potrebbe essere la loro estemporaneità, che non consentirebbe di creare quel *background* necessario alla società europea per contrastare l'evoluzione culturale di tali fenomeni. In tal senso, gli Stati membri dovranno necessariamente promuovere, a partire dalle scuole e dagli altri luoghi d'integrazione, una società inclusiva in grado di attrarre persone senza emarginarle.

Insieme alla prevenzione, il problema della sicurezza degli individui e del contrasto a tal fine del fenomeno, ha portato l'Unione a porre in essere misure molto importanti come il Regolamento (UE) 2015/847 e la Direttiva 2015/849 per contrastare il riciclaggio di denaro e il finanziamento del terrorismo. Di grande impatto potrebbe essere, se adottata, la direttiva sui codici di prenotazione che permetterebbe un monitoraggio degli spostamenti da e verso le zone in cui vi

³⁵ Regolamento (CE) n. 2580/2001 del Consiglio, del 27 dicembre 2001, relativo a misure restrittive specifiche, contro determinate persone e entità, destinate a combattere il terrorismo; Regolamento (CE) n. 881/2002 del Consiglio, del 27 maggio 2002, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate alla rete Al-Qaeda; Regolamento (UE) n. 356/2010 del Consiglio, del 26 aprile 2010, che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche o giuridiche, entità od organismi in considerazione della situazione in Somalia.

sono conflitti internazionali o un maggiore rischio di coinvolgimento e reclutamento alla causa terroristica. Riguardo al problema della compatibilità del progetto di direttiva con la Carta dei diritti fondamentali, vale a dire i rilievi fatti dal Comitato LIBE del Parlamento europeo e le indicazioni date dalla Corte di giustizia nel caso dell'annullamento della DRD, l'ultima formulazione sembra tenere in debita considerazione tali osservazioni. In particolare, l'istituzione di un'Unità responsabile del trattamento dei dati è funzionale al rispetto dei diritti fondamentali garantiti in ambito UE.

Parimenti importanti per limitare e debellare il fenomeno saranno le misure restrittive di tipo economico e finanziario poste in essere dall'Unione sempre che siano indirizzate a colpire individui e attori non statali facenti parte di gruppi terroristici che costituiscono un pericolo per l'Unione e non a perseguire, in modo strumentale, finalità meramente politiche.

Infine, un ruolo fondamentale viene rivestito dalla cooperazione con gli Stati terzi, sia in chiave di contrasto che preventiva. In relazione al contrasto l'Accordo TFTP con gli Stati Uniti può essere un buon modello per altri accordi di questo tipo.

Occorre sottolineare che per quanto riguarda la fase di prevenzione e di collaborazione con gli Stati in cui vi sono i maggiori rischi, l'azione di politica estera adottata negli ultimi anni è stata ondivaga, oscillando tra il supporto a gruppi insurrezionali e a governi dittatoriali. Ciò non ha certamente favorito la stabilizzazione di governi democratici in molti paesi oggi foraggiati di terroristi. E' evidente a tal riguardo che da sola, l'UE non è in grado di portare a termine tali azioni ma necessita di un dialogo con gli Stati terzi. La Conferenza di Parigi del 15 settembre 2014 sulla pace e la sicurezza in Iraq, in questo senso, è stata un primo passo importante³⁶.

Inoltre, le Nazioni Unite rivestono un ruolo chiave. Nello specifico, le risoluzioni 2170 e 2178 del Consiglio di sicurezza sono una tappa importante di tale processo. È opportuno, dunque, che l'Unione sostenga attivamente gli Stati che attuano queste risoluzioni, tenendo sempre uno sguardo attento sui diritti fondamentali, che sono primari anche rispetto alla lotta al terrorismo, per non ricadere in errori già commessi.

³⁶ Si veda il documento del Consiglio del 16 gennaio 2015, 5369/15, contenente le Linee generali della strategia antiterrorismo per la Siria e l'Iraq, con particolare riguardo ai combattenti stranieri.